AFFORDABILITY AND CHOICE TODAY (A•C•T) REGULATORY REFORM PROJECT

Housing Choice And Adaptability For African Refugees

The Canadian African Newcomer Aid Centre
Toronto (Ontario)

Prepared For:

Federation of Canadian Municipalities
Canadian Home Builders Association
Canadian Housing and Renewal Association
Canada Mortgage and Housing Corporation

October 1999

Case study written by: **Word-Works Communications Services,**
Kanata, Ontario

This case study was funded by Canada Mortgage and Housing Corporation but the views expressed are the personal views of the authors and the Corporation accepts no responsibility for them.

Additional copies of this report and case studies produced to date can be obtained free of charge from the **Canadian Housing Information Centre, 700 Montreal Road, Ottawa, Ontario, K1A 0P7. Tel: (613) 748-2367; Fax (613) 748-2143; E-mail: chic@cmhc-schl.gc.ca.**

Case studies and other program information can be viewed on FCM's homepage at **www.fcm.cawww.fcm.ca.**

FOREWORD

The project documented in this case study received funding assistance under the Affordability and Choice Today (A•C•T) Program managed by te Federation of Canadian Municipalities, the Canadian Home Builders' Association and the Canadian Housing and Renewal Association, together with the funding agency, Canada Mortgage and Housing Corporation. The A•C•T Program is administered by the Federation of Canadian Municipalities.

A•C•T, which was launched in January 1990, was designed to foster changes to planning and building regulations and residential development approval procedures in order to improve housing affordability, choice and quality. In 1998, the A•C•T Program was recognized by the United Nations Centre for Human Settlements as a "best practice" in improving the living environment.

Through A•C•T, grants are awarded to municipalities, private and non-profit builders and developers, planners and architects to undertake innovative regulatory reform initiatives in municipalities across Canada. Three types of projects are awarded grants under the A•C•T Program: Demonstration Projects, Streamlined Approval Projects, and Case Studies (of existing initiatives).

- *Demonstration Projects* involve the construction of innovative housing that demonstrates how modifications to planning and construction regulations can improve affordability, choice and quality.

- *Streamlined Approval Process Projects* involve the development of a method or an approach that reduces the time and effort needed to obtain approvals for housing projects.

- *Case Study* grants are awarded for the documentation of existing regulatory reform initiatives.

Change and innovation require the participation of all the players in the housing sector. A•C•T provides a unique opportunity for groups at the local level to work together to identify housing concerns, reach a consensus on potential solutions and implement action. Consequently, a key component of A•C•T-sponsored projects is the participation and cooperation of various players in the housing sector in all phases of each project, from development to realization.

All projects awarded a grant under the A•C•T Program are documented as case studies in order to share information on the initiatives and the benefits of regulatory reform with other Canadian communities. Each case study discusses the regulatory reform initiative, its goals and the lessons learned. Where appropriate, the cost savings resulting from modifications in various planning, development and construction regulations are calculated and reported.

101-02540/

TABLE OF CONTENTS

PROJECT OVERVIEW i
1.0 PROJECT DESCRIPTION 1
1.1 Introduction 1
1.2 Incentive for Project 1
1.3 Project Objectives 2
1.4 Project Methodology 2

2.0 PROJECT RESULTS 4
2.1 Summary of Focus Group Analysis 4
2.2 Design Guidelines 4
Illustrations - Focus Group Dream Home Drawings 5
2.3 Regulatory Implications and Site Selection 6
2.4 Disappointment 7

3.0 COMMUNITY NEEDS AND INVOLVEMENT 9
3.1 The Need Defined 9
3.2 Focus Group Participants 9
3.3 Community Input 10

4.0 REGULATORY REFORM INITIATIVES AND IMPACT ON HOUSING COST, CHOICE AND QUALITY 11
4.1 Regulatory Issues 11

APPENDIX A: Excerpts from City of Toronto study of bylaw implications for refugee housing 15

PROJECT OVERVIEW

A 1992 Refugee Housing Study, commissioned by the City of Toronto, identified a lack of adequate and appropriate housing for refugees and new immigrants. It said housing options did not accommodate changes in household size, a sense of community living, tenant involvement or stable tenure and are not adaptable to home-based employment.

In September 1994, the Canadian African Newcomer Aid Society of Toronto (CANACT), proposed that an adaptable housing model for refugees be developed which would take into consideration the unique needs of refugees, including the changes likely to occur in family size and composition through family reunification.

CANACT was awarded an A•C•T grant to (1) define design and planning guidelines for an adaptable housing model, and (2) construct a demonstration project that would test the model.

Formally called "Housing Choice and Adaptability for Refugees", the project was undertaken in cooperation with Toronto's Department of Housing and the Department of Planning and Development. The project set out to:

- consult with African refugees to determine their present and future housing needs,
- translate these needs into design guidelines,
- identify regulatory issues relevant to the creation of such housing,
- acquire land and build a demonstration project of 16 units.

Project organizers also wanted to pursue the possibility of incorporating some type of shared ownership with residents to foster security of tenure, community stability and affordability.

Beginning in January 1996, CANACT conducted a series of workshops with African refugees groups to identify the cultural issues and individual concerns it needed to consider before building suitable housing for them.

As a result of these consultations, CANACT was able to write some general principles to guide non-profit housing providers serious about creating housing that successfully integrates African newcomers into Canadian society.

The prime requisite for such housing is adaptability. It must be configured so households can expand, when family reunification occurs, without them having to uproot and move. The arrangement of interior space must mimic the relationship that exists between individuals in African society. The housing must also permit home occupations.

When it developed the guidelines, CANACT assumed it would actually build housing that met these requirements. Before that happened, CANACT had to know how its plans fit the City's regulatory environment.

City planning officials subsequently determined that CANACT's best hope of creating the flexible/adaptable housing it desired lay in the conversion of a small office, retail or industrial building into a mixed-use apartment building of 10 to 15 live/work units.

Although CANACT actually identified a suitable property bordering Toronto's downtown, the project effectively terminated in 1995 when the newly-elected provincial government cancelled the Jobs Ontario Homes non-profit housing program through which CANACT had received an allocation of 16 units from Cityhome,

Toronto's municipal housing agency. Repeated attempts to secure alternative financing failed.

Even though CANACT's project never achieved its ultimate goal of actually building homes or developing a viable ownership model, it did produce a "blueprint" that other housing providers could use to develop their own housing projects for new immigrants and refugees. The City's study of the zoning implications of CANACT's design guidelines could also be useful to other municipalities because it identifies the kind of permitted use categories needed to accommodate the housing needs of African refugees and newcomers.

1.0 PROJECT DESCRIPTION

1.1. Introduction

In 1994, the Canadian African Newcomer Aid Society of Toronto (CANACT) embarked on a project to plan, design and build affordable housing in Toronto for refugees and new immigrants. The group's action was a response to demographic and housing market conditions prevailing at that time. In summary:

- Toronto, along with Vancouver and Montreal, was a magnet for immigrants and refugees. Between 1986 and 1991, more than 814,000 immigrants entered Canada and 41 percent of them settled in Toronto. As a result, the immigrants portion of Toronto's population rose from 36 percent in 1986 to 39 percent in 1991.[1]
- Housing in Toronto was expensive and recent immigrants and refugees, typically people with few economic resources, had major affordability problems.
- Many new immigrants and refugees had housing needs that the traditional Canadian housing market does not address.
- Racist attitudes limited to the ability of African newcomers to obtain housing on their own.

For lack of finances, CANACT's project never achieved its ultimate goal of actually building homes. What CANACT did deliver, however, through careful documentation of the project[2], was a blueprint that other groups could use to develop their own housing projects for new immigrants and refugees.

[1] Source: Immigrants and the Canadian Housing Market: Living Arrangements, Housing Characteristics, and Preferences, published in 1996 by Canada Mortgage and Housing Corporation.
[2] The final report on this project, "Housing Choice and Adaptability for African Refugees Project", prepared by Kleanthes Isaias, Common Ground Architecture, and Daniel Medjo, CANACT, can be obtained on loan from the Canadian Housing Information Centre, 700 Montreal Road, Ottawa, ON K1A 0P7, Tel: (613) 748-2367, Fax: (613) 748-4069, TTY: (613) 748-2143.

1.2 Incentive for Project

The main impetus for CANACT's project was the City of Toronto Housing Department's 1992 *Refugee Housing Study*. The authors of the study proposed various steps the City could take to help refugees gain access to suitable, affordable housing. Included was this recommendation, which became the springboard for the CANACT project:

"We recommend that Cityhome, in partnership with members of the refugee community, initiate a community development strategy to develop a pilot housing project for refugees and their families. Agencies working with refugees and refugees themselves should be partners in the planning, design and management of the project."

At the time of this recommendation, Toronto had a Refugee Housing Task Group in place. It had been set up by the City's Housing Department to undertake projects that are both affordable and appropriate for refugees. Task group's members regarded CANACT as a natural partner for the type of relationship recommended by the study.

A CANACT representative served on the task force and the agency was already a housing partner with the City. Under the auspices of Cityhome's Singles Housing Opportunity Program, CANACT operated 15 units of shared accommodation in three houses leased from Cityhome. CANACT managed the housing and provided its residents, all refugees from central and eastern Africa, with support to help them adapt to life in Canada. In fact, the *Refugee Housing Study* cited the City-CANACT relationship as an example of the kind of positive intervention the City could make to improve housing for refugees and new immigrants.

With this foundation to build on, the task force and the City Department of Housing accepted a CANACT proposal in September 1994 to plan, design and build affordable housing suited to the needs of refugees and new immigrants. Funding for the project would come from Jobs Ontario Homes through Cityhome's Singles Housing Opportunity Program. Guiding the project would be a sub-committee of the task force. (The composition of the sub-committee is described in Section 3, Community Needs and Involvement.)

1.3 Project Objectives

Formally called "Housing Choice and Adaptability for Refugees", the project set out to:

- consult with African refugees to determine their present and future housing needs,
- translate these needs into design guidelines,
- identify regulatory issues relevant to the creation of such housing,
- acquire land and build a demonstration project of 16 units.

Project organizers also wanted to pursue the possibility of incorporating some type of shared ownership with residents to foster security of tenure and a stable community. Realizing its clientele would lack the money to buy homes as individuals, CANACT contemplated an ownership model that would reflect the ideals of African society, where life is organized around communities and groups. Housing occupants would live in small, self-sufficient groups and all members would contribute financially to the welfare of the group. CANACT believed this consolidation of financial resources would give the group more clout and credibility with the financial and housing industries. The organization eventually hoped to marry private funds, sweat equity and donations in kind into a continuously expanding system for the creation of affordable housing on an on-going basis. The ownership model that appealed most to CANACT was a form of equity co-op.

The Lure of Home Ownership

On the topic of ownership, the 1996 Canada Mortgage and Housing Corporation study called, *Immigrants and the Canadian Housing Market*, had this to say:

"Generally, most immigrant groups are strongly attached to the concept of home ownership, some groups more so than others. Suggestions for increasing access to home ownership from focus group participants are building co-operatives, equity co-operatives and rent-to-own financing."

1.4 Project Methodology

CANACT divided its project into two parts:

1. Consultation with client groups and the formulation of design guidelines.
2. Site selection, building design, consultation with neighbours and, finally, construction.

Although CANACT did identify a potential building site and consulted informally with nearby residents, the project effectively terminated at the conclusion of the first phase. (The reasons for termination are described in Section 2, "Results".)

1.4.1 Consultation

Beginning in January 1996, CANACT conducted a series of workshops with African refugees groups to identify the cultural issues and individual concerns it needed to consider before building suitable housing for them.

Each workshop consisted of two parts. First, participants completed a questionnaire and that was followed by a group discussion. CANACT enlisted the help of two experts in questionnaire design and social survey, Dr. Robert Murdie and Dr. Carlos Texeira of York University's Geography and Social Sciences Department. Their task was to ensure the questionnaire would ask the right questions to deliver the kind of useful and reliable information CANACT wanted. They also sat in as observers to each workshop session.

From the questionnaire and group discussion, CANACT wanted to learn:

- how respondents related to housing in their home countries;
- how they responded to housing types in their new country;
- what their expectations were for the future.

The questionnaire also asked respondents to make two sketches. One sketch would depict their dwelling in their home country and the other would be their dream house. CANACT hoped these sketches would provide insight into the needs and wants of its clientele by giving them the opportunity to express their thoughts graphically. From the 1992 refugee housing study, CANACT already knew that to succeed a housing project had to focus on the end users. It would have to incorporate physical attributes that would enhance the personal well-being of each occupant and the collective development of the community.

As a result of these consultations, CANACT wrote some general principles to guide non-profit housing providers serious about creating housing that successfully integrates African newcomers into Canadian society (as opposed to temporary or transitional-type housing). For its part, the City of Toronto Housing Department conducted a study in 1996 to examine the appropriateness of these guidelines to the City's existing zoning regulations. This study helped CANACT focus on a suitable site for its project.

2.0 PROJECT RESULTS

2.1 Summary of Focus Group Analysis

The people who participated in the focus groups came from 11 different countries in Africa. While CANACT does not present their views as a statistically valid representation of opinions held by Toronto's African population, it did note a significant degree of harmony in the views expressed by the focus groups participants.

2.1.1 Housing Implications of Family Size

The majority of respondents said their families in Canada were small because most members remained in Africa, awaiting reunification in Canada. The table below shows how the 25 focus group participants reported their family situations at the time.

Family Size	1 to 3	3 to 5	6 plus
In Africa	0%	28%	72%
In Canada	42%	41%	17%

The respondents said finding suitable housing for a family that would expand was a major concern because the housing in which they lived could not accommodate this growth. Inevitably, the arrival of additional family members would mean moving to a new home. With non-profit housing in tight supply, people contemplating family reunification feared they would be forced to look for a market unit large enough for their needs. This prospect was unappealing for most because they had all heard about market unit "unavailability" to Africans.

Family size, composition and customs all factor into the type of house African families would find suitable. The idea of one person per bedroom, for example, is almost non-existent because bedrooms are traditionally shared according to hierarchy. The minimum practical house size would be a three-bedroom unit. The parents and the baby would get one room, the males another and the females the third. It is also common for African homes to have two washrooms, one for males and the other for females.

2.1.2 Economic Realities

All focus group participants said they want to live in their "dream home" some day. While their individual notions of a "dream house" varied, to all it meant ownership. Unfortunately for most, their individual financial circumstances made them a better match for renting than owning.

"The reality for most," according to CANACT, "is that housing costs and the prequalification required by financial institutions are major obstacles which none of the respondents in their view are able to overcome at the present or in the near future."

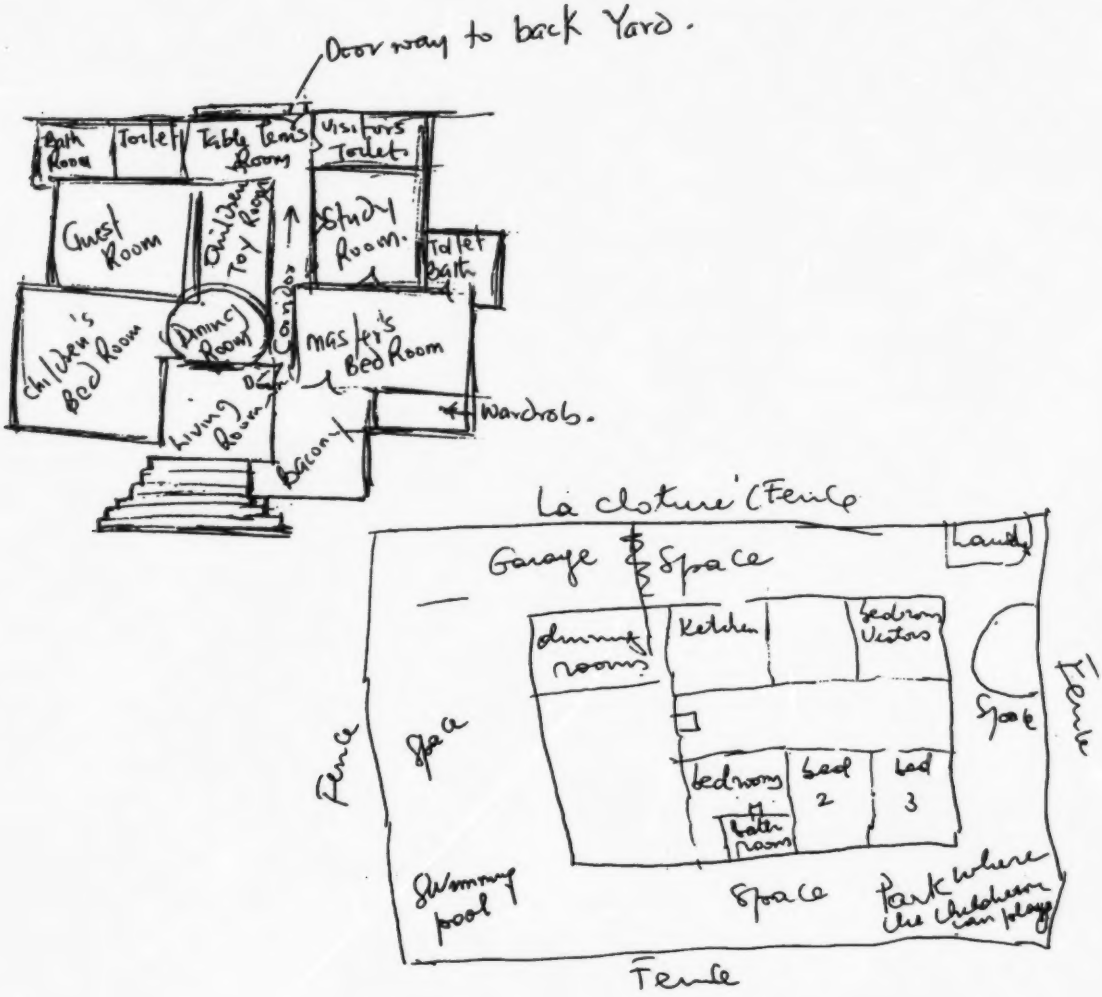
2.2 Design Guidelines

When focus group participants made drawings of their "dream homes", they saw a house as a place of family and an embodiment of their family's place in a community.

Kleanthes Isaias, a Toronto architect, became the project leader for CANACT when the project received funding under the A•C•T program. As a member of a profession where abstract concepts end up as "visual" renderings, he was struck by the "honesty" of the drawings. He believed that they, much more than the questionnaire answers, revealed the true feelings of the focus group participants.

"I still have in mind the picture done by a guy who drew up a whole street. He drew in all the various lots and on each lot there was a house. And then on one of the houses, he put an 'X' and he said, "that's my house". He didn't say anything about having three bedrooms or a swimming pool or whatever. He drew 10 houses and marked the fourth from the end as his. He just wants to belong in this society, to not be an outsider," said Mr. Isaias.

"This is what housing does. Housing is the first step for someone coming into a new country to start to feel that they belong and they have a future there. To me these drawings were the project. They are the guidelines, if you want to design houses for African newcomers," he said.



Two of the dream house sketches drawn freehand by focus group participants.

2.2.1 Guidelines Summarized

CANACT concluded that the spatial relationships that exist in an African house mimic the relationships that exist between the various individuals and groups within the family and by extension within society at large. The design of successful housing for African newcomer refugees must therefore go beyond merely functional requirements and promote relationships.

Below are highlights from the guidelines written by CANACT as a result of the focus group sessions. They deal not only with housing design but also location, financing and tenure. There are additional guidelines in the final chapter of the report on this project.

General guidelines:

- Permit rent-to-own lease arrangements;
- Permit tenant-managed projects;
- Locate units downtown on major transit routes to ease access to jobs and to promote assimilation into city life;
- Avoid congregating units into concentration of social housing;
- Make use of existing buildings rather than new development;
- Locate housing in mixed use or residential areas.

Architectural guidelines:

- Choose or build low-rise structures no more than four stories tall;
- Arrange housing in clusters with these adaptability features to accommodate family expansion:
  - —a maximum of four one-bedroom units per cluster,
  - —preferably one cluster per floor,
  - —each one-bedroom unit to be self-contained with kitchen and bathroom and common eating and living areas;
  - —each cluster designed to function in its final form as a four-bedroom unit with its own entrance.

The human factor:

- Involve the community at large;
- Involve tenants early in the process, particularly with planning;
- Educate the tenants about the workings of the Canadian housing industry;
- Involve tenants in construction;
- Involve tenants in project management upon completion.

2.3 Regulatory Implications and Site Selection

When it developed the guidelines, CANACT assumed it would actually build housing that met these requirements because Cityhome had allocated 16 units to CANACT with funding from the province through Jobs Ontario Homes (since cancelled). Before that happened, CANACT had to know how its plans fit city zoning definitions. CANACT wanted to avoid the need for zoning changes, if possible, because of the time and cost involved and because it worried that NIMBYism and prejudice could emotionally charge the issue when the discussion around zoning changes opened for public input.

David Spence and Susan Brideweser of Toronto's Housing Department wrote a discussion paper in 1996 that examined the regulatory implications of the design guidelines. [3] (Regulatory issues are discussed further in Section 4 of this case study).

[3] The entire zoning discussion document is appended to CANACT's report on this project, called "Housing Choice and Adaptability for African Refugees Project".

CANACT intuitively knew that the type of building with the required flexibility and adaptability would be one with high-ceilings and a structural system that did not depend on load-bearing interior partitions (e.g. a post and beam construction building). CANACT also understood that some refugees would want to engage in home occupations.

With these parameters in mind, Mr. Spence and Ms. Brideweser determined that CANACT's best hope of creating the flexible/adaptable housing it desired lay in the conversion of a small office, retail or industrial building into a mixed-use apartment building of 10 to 15 live/work units.

Concurrent with this examination of zoning issues, Toronto City Council lifted zoning restrictions on industrial and commercial sites at two specific areas of the city that bordered downtown. Council's purpose was to encourage their conversion to residential use. One of these areas, at King and Parliament Streets, fit CANACT's criteria as a project site. The locale was on a major transit route that linked to the subway system, was close to downtown and had a number of vacant industrial buildings in need of rehabilitation.

Mr. Isaias recalled how everyone connected to CANACT felt confident that this was the right place. There were buildings suitable for conversion, there would be no need to tamper with zoning bylaws to gain permission for a non-conforming use and the project would garner city backing because it would help the city meet its goal of revitalizing the King and Parliament area. CANACT had even identified a suitable site in this area – one owned by a church.

In the summer of 1996, Mr. Isaias met with the executive of the local ratepayers association. He presented them with the scenario of a 16-unit assisted housing project for African newcomer refugees to be located in the neighbourhood. He described the design guidelines that would govern the look and style of this housing. The ratepayer association executive rejected the plan. At the meeting, Mr. Isaias listened to hearsay reports of blacks transacting illegal activities out of restaurants and taxicabs in the neighbourhood. These anecdotes were the basis of a general fear that more Blacks in the neighbourhood would bring more crime.

2.4 Disappointment

This rebuff may have hurt but in the end it really didn't matter. It wasn't neighbourhood opposition that scuttled CANACT's dream, it was lack of money. What turned out to be the fatal blow came in 1995, when the newly-elected provincial government cancelled the Jobs Ontario Homes non-profit housing program. According to Mr. Isaias, CANACT had been counting on that program as its source of capital. Cityhome, the City of Toronto's housing agency, had already promised a share of its provincial non-profit funding under this program to CANACT but that funding never materialized.

Mr. Isaias and others carried on for a time, hoping to secure an alternative source of capital but were never able to do so. An A•C•T program grant paid for costs associated with creation of the design guidelines and CANACT paid other incidental expenses associated with the project.

"Basically the project died when the provincial non-profit program did," concluded Mr. Isaias, in the spring of 1999.

Further complicating matters was a bout of internal management difficulties at CANACT. At one point, the organization even questioned whether it should continue to exist. As a result of this turmoil, and the adverse effect it had on CANACT's delivery of project management services to the City, municipal enthusiasm for CANACT cooled.

"In my mind, this project is still alive," said Mr. Isaias. "I am still looking for ways to make it go. But as always it boils down to the issue of getting money for land. With land, you acquire leverage to borrow private capital or enter into partnerships with groups like Habitat for Humanity. The property we wanted is still sitting there boarded up and occupied by squatters, cats and pigeons. We had a program to build but no place to do it."

3.0 COMMUNITY NEEDS AND INVOLVEMENT

3.1 The Need Defined

Toronto's requirement for housing that met the needs of refugees, Africans included, was documented in the city's 1992 Refugee Housing Study. It noted that in 1991 alone, about 24,500 refugees came to Ontario and about 14,700 (60 per cent) landed in Toronto.

Refugees generally have trouble gaining access to safe, affordable housing, the study found. In 1992, many refugee households in Toronto actually met the UN definition of homelessness because they lived in marginal, overcrowded and unsafe housing.

"The supply of suitable, affordable housing is insufficient. Those seeking accommodation ... must try several sources to find appropriate accommodation. Waiting lists for rent-geared-to- income units at Cityhome and at Metro Toronto Housing Authority are long," it stated.

"The availability housing is not always congruent with refugees' cultural norms and standards (refugees, for example, often have extended families and need larger units)", the study continued. "There are long waits for large units with the Metropolitan Toronto Housing Authority. The design and configuration of apartments in Toronto and other municipalities in Canada may also present some problems to refugees. Some units, for example, may be culturally inappropriate."

To amplify this point about cultural appropriateness, the study used the example of prayer space for observant Muslims. Smaller, more affordable Canadian houses simply do not have such space. The study also said some refugees, who are accustomed to living above ground or who associate below ground living with their ordeals in torture cellars, reject basement apartments, which are often the least expensive housing on the market.

The study said, unstable housing situations not only inhibit the settlement process but multiply the stresses that many refugees must cope with as a result of being forced from war-torn countries. In addition, they have the added burden of trying to solve their housing difficulties in a society where the language is foreign and they do not know the ground rules.

3.2 Focus Group Participants

CANACT's community is composed of African newcomers and the organization took great care, through its focus groups, to ensure its proposed housing project reflected the needs and desires of this constituency.

It set the following criteria for its workshop participants:

- must be African newcomer refugees;
- must presently live in non-profit subsidized housing.

Gender was also an important criteria for participant selection. CANACT's goal was to obtain a balance of male and female respondents with a slight tilt towards more female than male representation, if that was possible. In a traditional African family, running the household is the responsibility of the mother and routine maintenance is the father's job. Conflict resolution and major household decisions are undertaken jointly by the mother and the father.

CANACT also decided to keep the workshops at four to six persons each. Firstly, the group figured meeting space for smaller groups would be easier to find. Secondly, it feared that large

group proceedings could bog down if more than a few participants needed help with reading and writing in English or with translation.

In the end, CANACT held five workshops at five different locations. Of the 25 persons who attended, 17 were males and eight were females, some with children. Some respondents were married but spouses were never present. In every case, spouses were in the old country, awaiting reunification.

3.3 Community Input

In general, the City of Toronto Housing Department works closely with community groups to solve specific housing problems. CANACT's project was closely tied to the department's desire to address problems identified in the 1992 refugee housing study. Specifically, the city wanted to find ways to accommodate changes in refugee family size, as families reunited, without people having to uproot and move into new housing.

While the City did not financially support the development of CANACT's project, municipal input did help give it direction. General liaison between CANACT and the civic administration was through the City's Refugee Housing Task Force. It joins civic officials and representatives of community betterment groups with a mandate to make recommendations to the city related to refugee housing and settlement issues.

A sub-committee of the task force worked closely with CANACT as the project developed, providing tactical advice, reviewing proposals and, in general, acting as a sounding board for ideas.

4.0 Regulatory Reform Initiatives and Impact on Housing Cost, Choice and Quality

Since the housing envisioned by CANACT was never built, it is impossible to know what its real impact might have been on housing choice and costs for refugees.

By examining the design guidelines, though, one can speculate that housing created in accordance with those guidelines would definitely expand the choice of housing available to African refugees. Right now, their choices are exceedingly slim because of their own income limitations and because of the non-availability of housing that takes their family and cultural needs into account.

CANACT favoured a collective ownership model that had the potential to address the affordability problem. Equity co-ops, which have grown increasingly common in Canada in the 1990s, enable families of modest means to achieve ownership in high-cost housing markets. Equity co-ops are continuing cooperatives that are financed entirely or partly from the equity of the members. Since cash for down payments would have been a problem, it is obvious that CANACT project would have required some sort of financial assistance from government or through partnership arrangements that kept monthly housing charges at levels refugees could afford.

The notion of having some portion of monthly housing payments go into a revolving account that could be used to finance new affordable housing projects for refugees has also worked for other housing sponsors.

4.1 Regulatory Issues

When David Spence and Susan Brideweser, of the City of Toronto Housing Department, examined the zoning bylaw implications of the CANACT design guidelines, they identified issues that other Canadian municipalities might have to address if they undertook the creation of refugee housing. Since zoning and building regulations tend to be similar all over Canada, the Toronto review is relevant to other jurisdictions.

This examination did not lead to any immediate regulatory changes in Toronto. Any eventual need to make such changes was superceded by the task of harmonizing all the different planning regulations of the municipalities that amalgamated to form the Toronto supercity. At any rate, Mr. Isaias never saw the necessity to rewrite bylaws. In fact, CANACT wanted to avoid that outcome, if it possibly could.

Zoning Restrictions Removed

The building site in the downtown Kind and Parliament neighbourhood that CANACT favoured for its project became eligible for housing when the City of Toronto lifted zoning restrictions on commercial and industrial sites in two separate areas of the city. The city's purpose was to encourage their conversion to residential use.

The CANACT project report noted that a city initiative such as this helps make housing projects more feasible for people who need public transit and other inner city amenities. Not only does it create additional land for residential use, it also relieves projects sponsors of the time-consuming and sometimes risky (NIMBYism) obligation to seek site re-zoning.

Presumably, refugee housing projects elsewhere would have similar characteristics to the one proposed for Toronto. They would:

- have to be affordable rental with some consideration to future ownership;
- be tenant-managed;
- be adaptable to accommodate family changes;
- permit residents to work at home or within the same building;
- be assimilated into the city fabric (no ghettos);
- make use of existing buildings, rather than new construction;
- be on major public transportation routes;
- promote community development.

4.1.1 Permitted Uses

In order to accommodate housing with these characteristics, other municipalities would need permitted residential use categories similar to those identified by Mr. Spence and Ms. Brideweser. These are:

- Live/work units. Units of this type may be the most appropriate because a dwelling unit can also be used as a place of work by the people who live there. People who live elsewhere cannot work there.
- Artist live/work studios may also be suitable. In Toronto, they were defined as a suite combining a studio area and a living area that did not contain more than one habitable room.
- Apartment buildings, converted houses, converted dwellings and rooming houses might also be suitable if they are in an area that permits non-residential uses in the building.

4.1.2 Suitable Buildings

Small office or retail buildings in zoning districts that permit mixed residential and commercial use may be the most suitable for adaptable refugee housing projects. Owing to their solid steel frame construction, many office buildings would lend themselves to flexible floor layouts as interior partitions do not serve as load-bearing walls. Conversion of office or retail buildings to residential use may require minor zoning variances. In Toronto, and elsewhere, for example, the zoning bylaw requires that the main windows of homes be set back a certain distance from the lot line. This is not the case for offices or stores.

Industrial buildings offer potential if they are located in areas where zoning encourages a transition from industrial to residential use. There are drawbacks to converting industrial buildings to homes, though. Many of these buildings stretch from lot line to lot line leaving little or no open space around them. It can also be very costly and technically difficult to bring them up to residential standards, particularly if environmental contamination exists.

Single residences that have been converted to multiple dwellings may also offer some potential for adaptable refugee housing. Since they are built with load-bearing walls, though, the ability to rearrange interior space can be limited. As well, alterations in the number of units or rooms in such buildings may require minor zoning variances or possibly rezoning. There may also be restriction on home occupations in areas zoned for single residences.

Appendix

APPENDIX A

Excerpt of the City of Toronto report based on an examination of zoning bylaw 438-86 and its implications for various types of refugee housing. The report was prepared by David Spence and Susan Brideweser of the City of Toronto Housing Department in 1995 and updated in 1996. The entire bylaw report is contained in the report on this project, *Housing Choice and Adaptability for African Refugees Project.*

Context

This discussion of zoning by-law implications assumes that the various forms of refugee housing being considered under the A•C•T program share a number of common, distinguishing characteristics. It is understood that the proposed housing project should:

- be affordable rental (with consideration given to a future equity or ownership model);
- be tenant-managed with a mixture of a fixed number of rental and owned units;
- be adaptable (to accommodate short-span changes in lives and status of refugees and newcomers);
- permit residents to work at home, or within the same building;
- be assimilated into the City fabric (avoid areas of social housing concentrations);
- make use of existing buildings, rather than new development;
- be located in an urban context rather than suburban (intensification of main streets and infill development);
- be on major public transportation routes (subway and streetcar);
- be neighbourly - promote community involvement.

This assessment is based on the City's new consolidated Zoning By-Law 438-86 which was adopted by City Council in 1993. In the few situations where a portion of the By-Law were appealed to the Ontario Municipal Board and have not yet been approved, consideration is given to the relevant sections of both the new and old by-laws. In the event of a conflict between the two, the most restrictive provisions apply.

Zoning Districts and Permitted Uses

The various types of residential accommodation which may be potentially suited to the proposed refugee housing project are defined in Schedule "A". Some of these residential "use categories" allow for various types of work to be undertaken within a dwelling unit, whereas others require that the residential and non-residential uses be physically separated either in the same building or in different buildings.

Live/work units may, in this instance, provide the most appropriate form of housing. These are dwelling units that are also used for work purposes, provided that only the resident or residents of such accommodation work in the dwelling unit. People who live elsewhere cannot work in these units.

A live/work unit is a permitted residential use in both CR and MCR zones of Mixed-Use Districts, provided the work component is restricted to an office, workshop, studio, personal grooming establishment or tailoring shop.

As well, the CR and MCR zones permit ***Dwelling Rooms in a Building or Dwelling Units in a Building*** which also has other non-residential uses. Under the above two definitions the uses within each unit would have to be exclusively

residential or non-residential, but both types could be located within the same structure.

Artist Live/Work Studios may also serve as a suitable type of housing under the A•C•T Program. An artist live/work unit refers to a suite consisting of a combination of a studio area used for the production of art and a living area containing not more than one habitable room. The owner, in this case, must enter into a social housing agreement to ensure that the live/work units are provided under a social housing program.

These types of studios are also permitted in the CR and MCR zones in Mixed-Use Districts, as well as the I1 and IC zones of the Industrial Districts.

It would be possible to satisfy the social housing condition as the refugee project is to be developed with Jobs Ontario funding. However, the major drawback is that the living area in each artist live/work studio is limited to one room. This requirement virtually eliminates the chance of adapting the residential space over time to suit the needs of changing households. .

Other residential uses such as ***Apartment Buildings, Converted Houses, Converted Dwelling and Rooming Houses*** and ***Rooming Houses*** could be considered in selecting a site to be acquired and renovated under the A•C•T Program. While predominantly located in Residential Districts, most of these uses are also permitted in Mixed-Use Districts.

One of the main drawbacks to the above four uses is that they cannot, at present, be provided in the same building with non-residential uses if the building is situated in a Residential District. However, if any of these uses were in an area zoned CR, then they could be located in the same structure with a non-residential use.

It should be mentioned, however, that Planning and Development staff have prepared a report (and the City Solicitor drafted a by-law), which was approved in November 1995, which would permit certain types of home occupations to be operated directly out of all dwelling units in Residential Districts (and possibly Mixed-Use Districts). The City is currently awaiting an Ontario Municipal Board hearing to determine whether an appeal lodged against this by-law will be upheld.

Types of home occupation may be restricted to offices, consulting offices, doctors or other health professionals, artist's studios, music or dance instructors, barbers, hairdressers or beauticians, dressmakers or tailors, or home crafts. Restrictions would also likely be placed on the maximum floor area that could be devoted to the work use, the sale of goods, and number of persons served at one time. It is also suspected that, in most cases, only those people living in the residence could be involved in the home occupation.

Schedule "B" shows in chart form the various residential and non-residential uses that are permitted in different districts of the City.

Comments on Structure Type

Small office or retail buildings in the CR or MCR districts may offer the most promise for an adaptable refugee housing project. As mentioned above, the zoning by–law already provides considerable latitude to combine residential and non-residential uses either under the live/work unit or the dwelling units/rooms in a building category.

Owing to their solid steel frame construction, many office buildings would lend themselves to a flexible floor layout. As interior partitions would not serve as load bearing walls, they

could conceivably be relocated without great effort (i.e. by use of tracks in floors).

Also, as seen by recent interest in converting vacant offices to residential condominiums across the City, it may not be difficult for offices to meet residential standards (i.e. parking, light, privacy). However, the zoning by-law does require that the main windows of dwelling units be set back a certain distance from the lot line. Where the proposal does not satisfy the City zoning by-law, compliance could often be achieved through minor variances, rather than through the more complicated and time-consuming rezoning process.

Location may be a possible drawback as office buildings could be situated away from established neighbourhoods and community services.

Industrial buildings offer some potential for a refugee housing project. The City has become supportive of some accessory dwellings in industrial areas as evidenced by the recent introduction of the artist live/work studio provision in the zoning by-law. As well, the City is looking into the possibility of opening up some additional industrial areas for limited types of residential uses (i.e. King/Parliament, King/Spadina and Niagara/Parkdale). However, at present the permitted uses are restricted to artist live/work studios only.

Another major drawback is that industrial buildings pose more constraints for residential use. Many of these buildings have been constructed from lot line to lot line offering little or no open space. It can be very costly and technically difficult to bring some of these buildings up to residential standards. Environmental constraints may prove to be a major obstacle to converting industrial buildings.

Single residences which have been converted to multiple dwelling units or rooms, multiplexes and apartment buildings also offer some potential for adaptable refugee housing. These structures, however, do not offer the same ability to move around partitions, as many interior walls may be load bearing. As well any future alteration in the number of units of rooms, resulting from a change in households, may require minor variances from the Committee of Adjustment or possibly, a rezoning.

Again work uses are not permitted in residential zones, although the home occupation proposal, if adopted, would make residential structures more desirable for the proposed type of refugee housing.

ABORDABILITÉ ET CHOIX TOURJOURS (ACT)
PROJET DE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

Choix et adaptabilité des logements destinés aux réfugiés africains

The Canadian African Newcomer Aid Centre
Toronto (Ontario)

Préparé pour :

la Fédération canadienne des municipalités
l'Association canadienne des constructeurs d'habitations
l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine
la Société canadienne d'hypothèques et de logement

Octobre 1999

Étude de cas rédigée par : **Word-Works Communications Services, Kanata (Ontario)**

Cette étude de cas a bénéficié de l'aide financière de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, mais les opinions exprimées sont les avis personnels des auteurs et la Société décline toute responsabilité à leur égard.

On peut obtenir sans frais des copies supplémentaires de ce rapport ainsi que des études de cas produites jusqu'à ce jour du **Centre canadien de documentation sur l'habitation, 700, chemin de Montréal, Ottawa (Ontario) K1A 0P7. Tél. : (613) 748-2367; téléc. : (613) 748-2143; courriel : chic@cmhc-schl.gc.ca.**

Les études de cas et d'autres renseignements sur le programme peuvent être visualisés à la page d'accueil de la FCM, à **www.fcm.ca.**

AVANT-PROPOS

Le projet documenté dans cette étude de cas a bénéficié d'une aide financière en vertu du programme Abordabilité et choix toujours (ACT). Le programme ACT est une initiative conjointe gérée par la Fédération canadienne des municipalités, l'Association canadienne des constructeurs d'habitations, l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine et la Société canadienne d'hypothèques et de logement, qui sert aussi d'organisme de financement. Il est administré par la Fédération canadienne des municipalités.

Le programme ACT, qui a été lancé en janvier 1990, était destiné à favoriser les changements des règlements d'urbanisme et de construction et des méthodes d'approbation de projets d'aménagement résidentiel afin d'améliorer l'abordabilité, le choix et la qualité des logements. En 1998, le Centre des Nations Unies pour les établissements humains a reconnu le programme ACT comme un «programme exemplaire» en ce qui concerne l'amélioration du milieu de vie.

Dans le cadre du programme ACT, on accorde des subventions aux municipalités, aux constructeurs et promoteurs privés et sans but lucratif, aux urbanistes et aux architectes pour qu'ils entreprennent des projets novateurs de réforme de la réglementation dans les municipalités du Canada entier. Des subventions du programme sont accordées pour trois types de projets : les projets de démonstration, les projets de rationalisation du processus d'approbation et les études de cas (d'initiatives existantes).

- *Les projets de démonstration :* dans le cadre de ces projets, on construit des logements novateurs qui montrent comment des modifications des règlements d'urbanisme et de construction peuvent améliorer l'abordabilité, le choix et la qualité.

- *Projets de rationalisation du processus d'approbation :* il s'agit d'élaborer une méthode ou une approche qui réduit le temps et l'effort nécessaires pour obtenir les approbations essentielles à la construction d'ensembles d'habitation.

- *Étude de cas :* des subventions sont accordées pour documenter des initiatives existantes de réforme de la réglementation.

Le changement et l'innovation nécessitent la participation de tous les intervenants dans le secteur du logement. Le programme ACT donne aux groupes locaux une occasion unique de travailler ensemble pour relever les préoccupations dans le secteur du logement, parvenir à un consensus sur les solutions possibles et passer à l'action. Par conséquent, une composante clé des projets parrainés par le programme ACT est la participation et la coopération de divers intervenants du secteur de l'habitation à toutes les étapes de chaque projet, depuis son élaboration jusqu'à sa réalisation.

Tous les projets qui bénéficient d'une subvention en vertu du programme ACT font l'objet d'études de cas afin que l'information sur les initiatives et les avantages de la réforme de la réglementation puisse être communiquée à d'autres collectivités canadiennes. Dans chaque étude de cas, on traite de l'initiative de réforme de la réglementation, de ses buts et des leçons qu'on en a tirées. Lorsque cela convient, les économies découlant des modifications de divers règlements d'urbanisme, d'aménagement et de construction sont calculées et communiquées.

TABLE DES MATIÈRES

APERÇU DU PROJET i
1.0 DESCRIPTION DU PROJET 1
1.1 Introduction 1
1.2 Raison d'être du projet 1
1.3 Objectifs du projet 2
1.4 Méthodologie du projet 3

2.0 RÉSULTATS DU PROJET 4
2.1 Résumé de l'analyse des avis des groupes de discussion 4
2.2 Directives conceptuelles 5
Illustrations 5
2.3 Conséquences pour les règlements et sélection de l'emplacement 7
2.4 Déception 8

3.0 BESOINS ET PARTICIPATION COMMUNAUTAIRES 9
3.1 La définition du besoin 9
3.2 Participants aux groupes de discussion 9
3.3 Apport communautaire 10

4.0 INITIATIVES DE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION ET LEUR IMPACT SUR LE COÛT, LE CHOIX ET LA QUALITÉ DES LOGEMENTS 11
4.1 Questions relatives à la réglementation 11

ANNEXE A : Extrait de l'examen réalisé par la ville de Toronto sur les répercussions des règlements de zonage sur le logement destiné aux réfugiés 17

APERÇU DU PROJET

Une étude de 1992 sur le logement des réfugiés, qui avait été commandée par la ville de Toronto, a relevé un manque de logements de qualité et de taille convenables pour les réfugiés et les nouveaux immigrants. Elle indiquait que les logements disponibles ne se prêtaient pas aux changements de la taille du ménage, ne favorisaient pas l'établissement d'un esprit communautaire, la participation des locataires ni la sécurité d'occupation et ne pouvaient pas être adaptés de façon à permettre le travail à domicile.

En septembre 1994, le Canadian African Newcomer Aid Centre of Toronto (CANACT) a proposé un modèle de logement adaptable pour les réfugiés qui tiendrait compte de leurs besoins uniques, y compris de la probabilité que des changements se produisent dans la taille et la composition des familles par suite de leur réunion.

Le CANACT a obtenu une subvention du programme ACT pour (1) établir des directives conceptuelles et de planification en vue de l'élaboration d'un modèle de logement adaptable et (2) construire un ensemble de démonstration qui mettrait le modèle à l'essai.

Le projet, dont le nom officiel était «Housing Choice and Adaptability for Refugees» (choix et adaptabilité des logements destinés aux réfugiés), a été entrepris en coopération avec le service du logement et le service de la planification et du développement de la ville de Toronto. Le projet avait les buts suivants :

- consulter les réfugiés africains pour déterminer leurs besoins de logement actuels et futurs;
- traduire ces besoins en directives conceptuelles;
- déterminer les questions relatives à la réglementation ayant un rapport avec la création de tels logements;
- acquérir un terrain et construire un ensemble d'habitation de démonstration de seize logements.

Les organisateurs du projet voulaient aussi examiner la possibilité d'intégrer une forme quelconque de propriété partagée avec les résidents, afin de favoriser la sécurité d'occupation, la stabilité communautaire et l'abordabilité.

À compter de janvier 1996, le CANACT a tenu une série d'ateliers avec des groupes de réfugiés africains pour relever les questions culturelles et les préoccupations individuelles dont il devait tenir compte pour être en mesure de construire des logements qui leur conviendraient.

Par suite de ces consultations, le CANACT a pu rédiger des principes généraux pour guider les fournisseurs de logements sans but lucratif désirant vraiment produire des logements qui permettraient aux nouveaux arrivants africains de s'intégrer avec succès dans la société canadienne.

La principale caractéristique nécessaire de tels logements est leur adaptabilité. Le logement doit être construit de façon à permettre aux ménages de s'agrandir lorsque la réunion de la famille se produit, sans qu'ils soient contraints de se déraciner et de déménager. L'aménagement de l'espace intérieur doit refléter les rapports qui existent entre les individus dans la société africaine. Le logement doit aussi permettre le travail à domicile.

Lorsque le CANACT a établi les directives, elle a supposé qu'elle construirait des logements qui répondraient à ces exigences. Pour que cela soit possible, le CANACT devait savoir si ses plans respectaient les exigences de la réglementation de la ville.

Les fonctionnaires du service d'urbanisme municipal ont ultérieurement déterminé que le CANACT aurait les meilleures chances de créer les logements souples et adaptables qu'elle souhaitait produire en transformant un petit édifice industriel, à bureaux ou de commerces de détail en immeuble d'habitation mixte comptant de dix à quinze logements adaptés au travail à domicile.

Bien que le CANACT ait trouvé une propriété convenable à la périphérie du centre-ville de Toronto, le projet a pris fin en 1995 lorsque le gouvernement provincial nouvellement élu a annulé le programme de logement sans but lucratif de boulotOntario Logement dans le cadre duquel le CANACT avait reçu une affectation de seize logements de Cityhome, l'organisme d'habitation municipal de Toronto. Les tentatives répétées du CANACT pour obtenir un financement de rechange ont échoué.

Le CANACT n'a jamais atteint son but ultime qui était de construire des logements ou de mettre au point un modèle de propriété viable, mais il a néanmoins produit un «plan» que d'autres fournisseurs de logements pourraient utiliser pour aménager leurs propres ensembles de logements pour les nouveaux immigrants et réfugiés. L'étude des répercussions sur le zonage des directives conceptuelles du CANACT, réalisée par la ville, pourrait aussi être utile à d'autres municipalités parce qu'elle indique les catégories d'utilisations permises qui sont nécessaires pour répondre aux besoins de logement des réfugiés et des nouveaux arrivants africains.

1.0 DESCRIPTION DU PROJET

1.1 Introduction

En 1994, le Canadian African Newcomer Aid Centre of Toronto (CANACT) a entrepris un projet visant à planifier, concevoir et construire à Toronto des logements abordables pour les réfugiés et les nouveaux arrivants. L'initiative du groupe visait à remédier aux conditions démographiques et sur le marché du logement qui existaient à ce moment-là. En résumé :

- Toronto, de même que Vancouver et Montréal, étaient un aimant pour les immigrants et les réfugiés. Entre 1986 et 1991, plus de 814 000 immigrants sont arrivés au Canada et 41 % d'entre eux se sont établis à Toronto. Par conséquent, le pourcentage d'immigrants dans la population torontoise est passé de 36 % en 1986 à 39 % en 1991[1].
- Le logement à Toronto coûtait cher et les immigrants récents et les réfugiés, dont la plupart avaient peu de ressources économiques, connaissaient de graves problèmes d'abordabilité.
- Beaucoup de nouveaux immigrants et de réfugiés avaient des besoins de logement auxquels le marché canadien traditionnel de l'habitation ne répondait pas.
- Les attitudes racistes limitaient la capacité des nouveaux arrivants africains de trouver un logement sans l'aide de quiconque.

Par manque de fonds, le CANACT n'a jamais atteint son but ultime de construire des logements. Toutefois, ce qu'il a pu réaliser, grâce à la documentation minutieuse du projet[2], c'est un plan que d'autres groupes pourraient utiliser pour élaborer leurs propres projets de logement pour les nouveaux immigrants et les réfugiés.

1.2 Raison d'être du projet

C'est avant tout l'étude sur le logement des réfugiés réalisée en 1992 par le service du logement de la ville de Toronto qui a poussé le CANACT à mettre son projet en branle. Les auteurs de l'étude proposaient diverses mesures que la ville pourrait prendre pour aider les réfugiés à accéder à un logement abordable et convenable. Une de ces recommandations est devenue le tremplin du projet du CANACT :

«Nous recommandons que Cityhome, en collaboration avec les membres de la communauté des réfugiés, lance une stratégie de développement communautaire visant à aménager un ensemble de logements pour les réfugiés et leurs familles. Des organismes travaillant avec les réfugiés ainsi que des réfugiés devraient travailler ensemble à la planification, à la conception et à la gestion de l'ensemble.» [traduction]

Au moment de cette recommandation, la ville de Toronto avait un groupe de travail sur le logement des réfugiés. Il avait été créé par le service du logement de la ville pour entreprendre des projets dans le but d'aménager des logements abordables et appropriés pour les réfugiés. Les membres du groupe du travail considéraient le CANACT comme un partenaire naturel pour le type de rapport recommandé dans l'étude.

Un représentant du CANACT faisait partie du groupe de travail et l'organisme était déjà un partenaire de la ville dans le domaine du logement. Sous les auspices du Singles Housing Opportunity Program de Cityhome, le CANACT s'occupait de quinze logements en cohabitation

[1] Source : *Les immigrants et le marché de l'habitation canadien : modalités de vie des occupants, caractéristiques et préférences en matière de logement*, document publié en 1996 par la Société canadienne d'hypothèques et de logement.
[2] Le rapport final sur ce projet, intitulé «Housing Choice and Adaptability for African Refugees Project», préparé par Kleanthes Isaias, Common Ground Architecture et Daniel Medjo, CANACT, peut être emprunté au Centre canadien de documentation sur l'habitation,

dans trois maisons louées à Cityhome. Le CANACT gérait les logements et offrait à ses résidents, qui étaient tous des réfugiés du centre et de l'est de l'Afrique, l'aide dont ils avaient besoin pour s'adapter à la vie au Canada. En fait, l'étude sur le logement des réfugiés mentionnait les rapports entre la ville et le CANACT comme un exemple des mesures positives que la ville pouvait prendre pour améliorer le logement des réfugiés et des nouveaux immigrants.

En faisant fond sur ces liens, le groupe de travail et le service du logement de la ville ont accepté en septembre 1994 la proposition du CANACT visant la planification, la conception et la construction de logements abordables adaptés aux besoins des réfugiés et des nouveaux immigrants. Le financement du projet allait être assuré par le programme boulotOntario Logement dans le cadre du Singles Housing Opportunity Program de Cityhome. Un sous-comité du groupe de travail allait diriger le projet. (La composition du sous-comité est décrite à la section 3, Besoins et participation communautaires.)

1.3 Objectifs du projet

Anciennement appelé «Housing Choice and Adaptability for Refugees», le projet visait à :

- consulter les réfugiés africains pour déterminer leurs besoins de logement actuels et futurs;
- traduire ces besoins en directives conceptuelles;
- déterminer les questions relatives à la réglementation ayant un rapport avec la création de tels logements;
- acquérir un terrain et construire un ensemble d'habitation de démonstration de seize logements.

L'attrait de la propriété

Voici ce que disait l'étude de 1996 de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, intitulée *Les immigrants et le marché de l'habitation canadien* :

«En général, la plupart des groupes d'immigrants chérissent la notion de propriété, certains plus que d'autres. Parmi les suggestions mises de l'avant par les participants aux groupes de discussion pour accroître le taux de propriété, mentionnons l'établissement de coopératives de construction et d'habitation à capitalisation et la location avec option d'achat.»

Les organisateurs du projet voulaient aussi inclure la possibilité d'intégrer un type quelconque de propriété partagée avec les résidents afin de favoriser la sécurité d'occupation et la stabilité de la collectivité. Comme il était conscient du fait que ses clients n'auraient pas l'argent nécessaire pour acheter des maisons en tant qu'individus, le CANACT envisageait un modèle de propriété qui refléterait les idéaux de la société africaine, où la vie est organisée en fonction de communautés et de groupes. Les occupants habiteraient en petits groupes autonomes et tous les membres contribueraient financièrement au bien-être du groupe. Le CANACT était d'avis que ce regroupement des ressources financières donnerait plus de poids et de crédibilité au groupe auprès des secteurs financier et du logement. L'organisation espérait finir par combiner des fonds privés, une mise de fonds sous forme de travail et des dons en nature dans un système en expansion constante qui produirait continuellement des logements abordables. Le modèle de propriété qui plaisait le plus au CANACT était une forme de coopérative d'habitation à capitalisation.

1.4 Méthodologie du projet

Le CANACT a divisé son projet en deux parties :

1. Consultation des groupes de clients et élaboration de directives conceptuelles.
2. Choix de l'emplacement, conception de l'immeuble, consultation avec les voisins et, enfin, construction.

Bien que le CANACT ait trouvé une propriété à rénover et qu'il ait consulté les voisins de façon informelle, le projet a pris fin une fois la première phase terminée. (Les raisons de la conclusion du projet sont décrites à la section 2, «Résultats du projet».)

1.4.1 Consultation

À compter de janvier 1996, le CANACT a mené une série d'ateliers avec des groupes de réfugiés africains pour relever les questions culturelles et les préoccupations individuelles dont il devait tenir compte pour être en mesure de construire des logements qui leur conviendraient.

Chaque atelier comprenait deux parties. Premièrement, les participants remplissaient un questionnaire et participaient ensuite à une discussion en groupe. Le CANACT a obtenu l'aide de deux spécialistes en conception de questionnaires et en sondages sociaux, les docteurs Robert Murdie et Carlos Texeira du département de géographie et de sciences sociales de l'université York. Leur tâche consistait à s'assurer que le questionnaire poserait les bonnes questions pour recueillir les renseignements utiles et fiables que le CANACT voulait. Ils ont aussi assisté à chaque atelier en tant qu'observateurs.

À partir des questionnaires et des discussions en groupe, le CANACT espérait apprendre :

- quelle importance le logement avait pour les répondants dans leur pays d'origine;
- ce qu'ils pensaient des types de logement offerts dans leur nouveau pays;
- quelles étaient leurs attentes pour l'avenir.

Dans le questionnaire, on demandait aussi aux répondants de faire deux esquisses. Une esquisse illustrait leur logement dans leur pays d'origine et l'autre, leur maison de rêve. Le CANACT espérait que ces esquisses lui donneraient un aperçu des besoins et des souhaits de ses clients en leur donnant l'occasion d'exprimer leurs pensées sous forme graphique. Grâce à l'étude sur le logement des réfugiés de 1992, le CANACT savait déjà que pour connaître du succès, un ensemble de logements devait être adapté à ses utilisateurs finals. Il faudrait qu'il ait les attributs physiques qui amélioreraient le bien-être personnel de chaque occupant et favoriseraient le développement collectif de la communauté.

Par suite de ces consultations, le CANACT a rédigé des principes généraux pour guider les fournisseurs de logements sans but lucratif réellement intéressés à produire des logements qui favoriseraient l'intégration réussie des nouveaux arrivants africains dans la société canadienne (par opposition à la production de logements temporaires ou de transition). Le service du logement de la ville de Toronto a fait sa part en menant une étude en 1996 afin d'examiner la mesure dans laquelle les directives étaient appropriées compte tenu des règlements de zonage existants de la ville. L'étude a aidé le CANACT à trouver un emplacement convenable pour l'ensemble projeté.

2.0 RÉSULTATS DU PROJET

2.1 Résumé de l'analyse des avis des groupes de discussion

Les personnes qui ont participé aux groupes de discussion venaient de onze pays différents de l'Afrique. Bien que le CANACT ne présente pas leurs avis comme étant une représentation statistiquement valable des avis de la population africaine de Toronto, il a remarqué que les avis exprimés par les participants aux différents groupes de discussion étaient assez semblables.

2.1.1 Répercussions de la taille de la famille sur le logement

La majorité des répondants ont dit que leur famille au Canada était petite parce que la plupart de ses membres étaient demeurés en Afrique, dans l'attente de la réunion de toute la famille au Canada. Le tableau ci-dessous montre comment les 25 participants aux groupes de discussion ont décrit leur situation familiale à ce moment-là.

Taille de la famille	1 à 3	3 à 5	6 ou plus
En Afrique	0 %	28 %	72 %
Au Canada	42 %	41 %	17 %

Les répondants ont dit que l'obtention d'un logement pour une famille qui s'agrandirait était une préoccupation importante parce que le logement dans lequel ils vivaient ne pouvait pas accueillir d'autres occupants. L'arrivée de membres supplémentaires de la famille les obligerait inévitablement à déménager dans une nouvelle maison. Comme il y avait peu de logements sans but lucratif, les personnes qui s'attendaient à réunifier leur famille craignaient d'être obligées de chercher un logement du marché suffisamment grand pour répondre à leurs besoins. Peu d'entre eux se réjouissaient à cette perspective parce qu'ils avaient tous entendu parler de l'«indisponibilité» de logements du marché pour les Africains.

La taille de la famille, sa composition et les coutumes sont tous des facteurs qui déterminent le type de maison que les familles africaines trouveraient approprié. L'idée d'une personne par chambre à coucher, par exemple, est à peu près inexistante parce que traditionnellement, les chambres à coucher sont partagées selon la hiérarchie. La taille pratique minimale d'une maison serait un logement de trois chambres à coucher. Les parents et le bébé auraient une chambre, les membres de sexe masculin en auraient une autre et les membres de sexe féminin auraient la troisième. En plus, la plupart des maisons africaines ont deux salles de bains, une pour les membres de sexe masculin et l'autre pour les membres de sexe féminin.

2.1.2 Réalités économiques

Tous les participants du groupe de discussion ont dit vouloir vivre un jour dans la «maison de leurs rêves». Bien que leurs idées particulières sur la «maison de leurs rêves» n'étaient pas toutes les mêmes, la propriété était commune à tous. Malheureusement pour la plupart d'entre eux, leurs circonstances financières individuelles les destinaient davantage à la location qu'à la propriété.

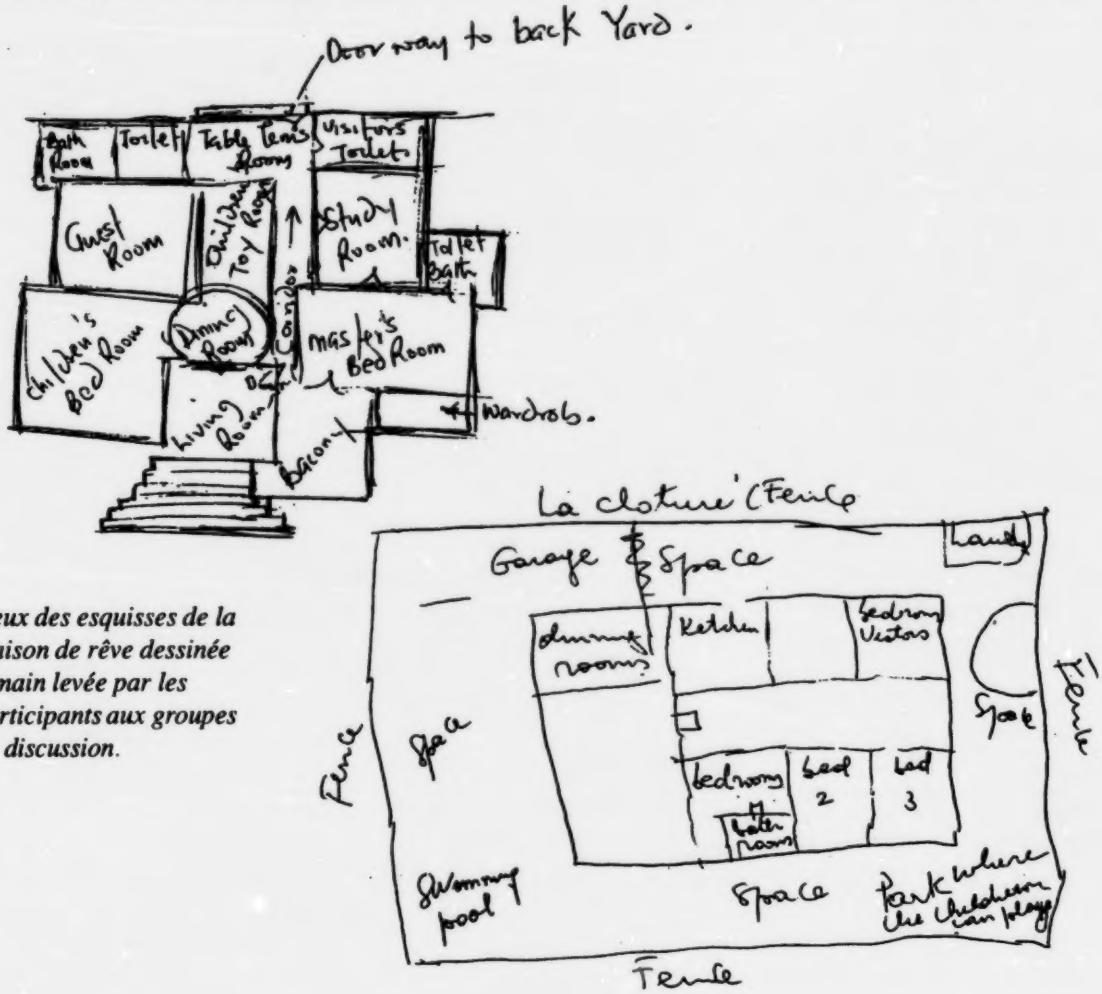
«Selon le CANACT, pour la plupart de ces personnes, les coûts du logement et les critères d'admissibilité qu'appliquent les institutions financières sont des obstacles importants qu'aucun des répondants ne pouvait, à son avis, surmonter dans le présent ou dans un proche avenir.» [traduction]

2.2 Directives conceptuelles

Lorsque les participants aux groupes de discussion dessinaient la «maison de leurs rêves», ils voyaient la maison comme un endroit familial et la représentation de la place de leur famille dans une communauté.

Kleanthes Isaias, un architecte de Toronto, est devenu le chef du projet pour le CANACT lorsque le projet a reçu un financement en vertu du programme ACT. En tant que membre d'une profession où les concepts abstraits deviennent des illustrations «visuelles», il a été frappé par l'«honnêteté» des dessins. Il était d'avis que ces dessins, beaucoup plus que les réponses au questionnaire, révélaient les sentiments réels des participants aux groupes de discussion.

«Je me souviens encore de l'illustration d'un homme qui a dessiné une rue entière. Il a dessiné tous les différents terrains et une maison sur



Deux des esquisses de la maison de rêve dessinée à main levée par les participants aux groupes de discussion.

chaque terrain. Puis, sur une maison, il a tracé un «X» et il a dit : "Cette maison-là est la mienne". Il n'a pas dit qu'il voulait trois chambres à coucher ou une piscine ou quoi que ce soit d'autre. Il a dessiné dix maisons et il a marqué la quatrième du bout d'un X. Tout ce qu'il veut, c'est d'appartenir à cette société, de ne pas être un étranger», a dit M. Isaias.

«Voilà ce que fait le logement. Trouver un logement est la première étape que franchit un arrivant dans un nouveau pays pour commencer à se sentir comme s'il appartenait à la société et qu'il pourrait s'y tailler un avenir. Pour moi, ces dessins représentaient le projet. Ce sont eux les directives, si vous voulez dessiner des maisons pour de nouveaux arrivants africains», a-t-il dit.

2.2.1 Résumé des directives

Le CANACT a conclu que les rapports spaciaux qui existent dans une maison africaine sont à l'image des rapports qui existent entre les divers individus et groupes au sein de la famille et, par extension, au sein de la société dans son ensemble. Ainsi, la conception réussie de logements pour les nouveaux arrivants et réfugiés africains doit aller au-delà des exigences fonctionnelles et favoriser les relations.

On trouvera ci-dessous les éléments principaux des directives écrites par le CANACT à la suite des discussions en groupe. Ces directives ne portent pas seulement sur la conception du logement, mais aussi sur son emplacement, son financement et son mode d'occupation. On trouvera des directives supplémentaires dans le dernier chapitre du rapport sur ce projet.

Directives générales :
- permettre la location avec option d'achat;
- permettre les ensembles gérés par les locataires;
- situer les logements au centre-ville sur les principaux parcours des transports en commun pour faciliter l'accès aux emplois et favoriser l'assimilation à la vie citadine;
- éviter de regrouper les logements dans des quartiers où il y a beaucoup de logements sociaux;
- utiliser des immeubles existants plutôt que de recourir à la construction;
- situer les logements dans des zones à usage mixte ou résidentiel.

Directives architecturales :
- choisir ou construire des immeubles de faible hauteur ne comptant pas plus de quatre étages;
- organiser les logements en grappes offrant les caractéristiques d'adaptabilité suivantes pour permettre l'expansion de la famille :
  - — pas plus de quatre logements d'une chambre à coucher par grappe;
  - — de préférence, une grappe par étage;
  - — chaque logement d'une chambre à coucher doit être autonome avec cuisine et salle de bains et des aires communes pour les repas et les activités de la vie quotidienne;
  - — chaque grappe est conçue de façon à servir, sous sa forme définitive, de logement ayant quatre chambres à coucher et sa propre entrée.

Le facteur humain :
- faire participer la communauté dans son ensemble;
- faire participer les locataires au début du processus, notamment à l'étape de la planification;
- instruire les locataires sur la façon dont fonctionne l'industrie canadienne de l'habitation;

- faire intervenir les locataires dans la construction;
- faire intervenir les locataires dans la gestion de l'ensemble une fois celui-ci achevé.

2.3 Conséquences pour les règlements et sélection de l'emplacement

Lorsqu'il a élaboré les directives, le CANACT supposait qu'il construirait réellement des logements qui répondraient à ces exigences parce que Cityhome lui avait affecté suffisamment de fonds pour seize logements grâce au financement de la province dans le cadre de boulotOntario Logement (programme annulé depuis). Avant que cela soit possible, le CANACT devait déterminer si ses plans respectaient les règlements de zonage de la ville. Il voulait ainsi éviter d'avoir à demander une modification du zonage, si cela était possible, en raison du temps que prennent ces changements et de leur coût et parce qu'il craignait que le syndrome pas-dans-ma-cour (PDMC) et les préjugés suscitent des tensions lorsque viendrait le temps de demander l'avis du public sur les changements proposés du zonage.

En 1996, David Spence et Susan Brideweser, du service du logement de Toronto, ont rédigé un document de travail dans lequel ils examinaient les conséquences, pour la réglementation, des directives conceptuelles[3]. (Les questions relatives à la réglementation sont traitées à la section 4 de cette étude de cas.)

Le CANACT savait intuitivement que le type d'immeuble ayant la souplesse et l'adaptabilité nécessaires aurait de hauts plafonds et une charpente qui ne dépendrait pas de murs porteurs intérieurs (p. ex., immeuble construit à poteaux et à poutres). Le CANACT savait aussi que certains réfugiés voudraient travailler à domicile.

Compte tenu de ces paramètres, M. Spence et M^me^ Brideweser ont déterminé que le CANACT aurait les meilleures chances de créer les logements souples et adaptables qu'il envisageait en transformant un petit immeuble industriel, à bureaux ou de commerces de détail en immeuble d'habitation mixte comptant de dix à quinze logements adaptés au travail à domicile.

Pendant que se déroulait cet examen des questions de zonage, le Conseil municipal de Toronto a supprimé les restrictions de zonage relatives aux emplacements industriels et commerciaux dans deux zones particulières près du centre-ville. Le but du Conseil était d'encourager leur conversion à une utilisation résidentielle. Une de ces zones, délimitée par les rues King et Parliament, répondait aux critères du CANACT quant à l'emplacement du projet. La zone donnait sur un important parcours des transports en commun qui était relié au réseau du métro, elle était près du centre-ville et elle comptait un certain nombre d'immeubles industriels inoccupés ayant besoin de rénovations.

M. Isaias se souvient que toutes les personnes liées au CANACT étaient confiantes qu'il s'agissait du bon emplacement. Il y avait des immeubles qui convenaient pour la conversion, il ne serait pas nécessaire de demander des changements des règlements de zonage pour obtenir la permission de faire un usage dérogatoire du terrain et le projet obtiendrait l'appui de la ville parce qu'il aiderait cette dernière à atteindre son but, qui était de revitaliser la zone délimitée par les rues King et Parliament. Le CANACT avait même trouvé un emplacement convenable dans cette zone, qui appartenait à une église.

[3] Tout le document de discussion sur le zonage est joint, sous forme d'annexe, au rapport du CANACT sur ce projet, intitulé «Housing Choice and Adaptability for African Refugees Project».

À l'été de 1996, M. Isaias a rencontré le comité exécutif de l'association des contribuables locaux. Il leur a présenté le scénario d'un ensemble de seize logements sociaux pour les réfugiés africains nouvellement arrivés, qui serait situé dans leur quartier. Il a décrit les directives conceptuelles qui régiraient l'apparence et le style de ces logements. Le comité exécutif de l'association des contribuables a rejeté le plan. À la réunion, M. Isaias a écouté des ouï-dire à l'effet que des Noirs menaient des activités illégales à partir de restaurants et de taxis dans le quartier. Ces anecdotes étaient à la base d'une crainte générale qu'un accroissement du nombre de Noirs dans le quartier entraînerait une hausse de la criminalité.

2.4 Déception

Cette rebuffade a fait mal, mais en fin de compte, elle n'a pas eu d'importance. Ce n'est pas l'opposition du quartier qui a fait échouer le rêve du CANACT, mais bien le manque d'argent. Ce qui s'est avéré le coup fatal a été porté en 1995, lorsque le gouvernement provincial nouvellement élu a annulé le programme de logement sans but lucratif de boulotOntario Logement. Selon M. Isaias, le CANACT comptait sur ce programme comme source de capital. Cityhome, l'organisme de logement de la ville de Toronto, avait déjà promis d'affecter au projet une partie de son financement provincial pour le logement sans but lucratif en vertu de ce programme, mais il n'a jamais reçu ces fonds.

M. Isaias et d'autres ont poursuivi leurs efforts pendant un certain temps, espérant obtenir une autre source de capitaux, mais ils n'ont jamais réussi à le faire. Une subvention du programme ACT a payé les coûts liés à la création des directives conceptuelles et le CANACT a payé d'autres dépenses accessoires liées au projet.

«On peut dire que le projet a pris fin au moment où le programme sans but lucratif provincial a été supprimé», a conclu M. Isaias au printemps de 1999.

Des difficultés de gestion internes au CANACT ont servi à compliquer davantage les choses. À un moment donné, l'organisation s'est même demandée si elle devait continuer d'exister. Par suite de cette tourmente et de l'effet négatif qu'elle a eu sur la prestation de services de gestion de projet par le CANACT à la ville, l'enthousiasme municipal à l'égard du Centre a diminué.

«Dans mon esprit, il y a encore de l'espoir pour ce projet, a dit M. Isaias. Je cherche encore des façons de le remettre en branle. Mais cela revient toujours au même problème : celui de trouver l'argent pour acheter le terrain. Quand on a le terrain, on peut négocier pour emprunter des capitaux privés ou établir des partenariats avec des groupes comme Habitat for Humanity. La propriété que nous voulions est encore là, ses ouvertures condamnées, et elle est occupée par des squatters, des chats et des pigeons. Nous avions un programme pour construire quelque chose, mais nous n'avions pas d'endroit pour le faire.»

3.0 BESOINS ET PARTICIPATION COMMUNAUTAIRES

3.1 La définition du besoin

L'étude de 1992 de la ville sur le logement des réfugiés documentait le besoin à Toronto de logements qui répondent aux besoins des réfugiés, y compris des Africains. Elle indiquait qu'en 1991 seulement, environ 24 500 réfugiés sont venus en Ontario et environ 14 700 (60 %) se sont retrouvés à Toronto.

Selon l'étude, les réfugiés avaient généralement de la difficulté à obtenir un logement sûr et abordable. En 1992, un grand nombre des ménages de réfugiés à Toronto répondaient à la définition que les Nations Unies donnent des sans-abri parce qu'ils vivaient dans des logements marginaux, surpeuplés et dangereux.

Selon l'étude, *«l'offre de logements convenables et abordables est insuffisante. Les personnes qui cherchent un logement doivent s'adresser à plusieurs sources pour en trouver un qui leur convient. Les listes d'attente de ménages voulant obtenir un logement à loyer proportionné au revenu à Cityhome et à la Commission de logement de la communauté urbaine de Toronto sont longues.» [traduction]*

L'étude poursuit en faisant remarquer que «le logement disponible ne correspond pas toujours aux normes culturelles des réfugiés (par exemple, beaucoup de réfugiés ont des familles étendues et ont besoin de logements plus grands). Les ménages doivent attendre longtemps pour obtenir de grands logements de la Commission de logement de la communauté urbaine de Toronto. La conception et la configuration des appartements à Toronto et dans d'autres municipalités du Canada peuvent aussi poser des problèmes aux réfugiés. Par exemple, certains logements peuvent ne pas être appropriés au niveau culturel.» [traduction]

Pour donner l'importance voulue à ce point concernant le caractère approprié des logements sur le plan culturel, l'étude donnait l'exemple d'un lieu de prière pour les musulmans pratiquants. Les petites maisons canadiennes abordables n'ont tout simplement pas l'espace nécessaire pour répondre à ce besoin. L'étude indiquait aussi que certains réfugiés, qui sont habitués à vivre au-dessus du niveau du sol ou qui associent la vie dans un logement au sous-sol avec les supplices qu'ils ont endurés dans des caves de torture, ne veulent pas vivre dans des appartements en sous-sol, qui sont souvent les logements les moins chers sur le marché.

Selon l'étude, les conditions de logement instables peuvent non seulement nuire au processus d'établissement, mais aussi multiplier les tensions avec lesquelles de nombreux réfugiés doivent composer après avoir été obligés de quitter leur pays déchiré par la guerre. En plus, ils doivent supporter le fardeau qui consiste à essayer de régler leurs problèmes de logement dans une société dont la langue leur est étrangère et dont ils ne connaissent pas les règles de base.

3.2 Participants aux groupes de discussion

La communauté du CANACT est composée de nouveaux arrivants africains et l'organisation s'est donné beaucoup de peine, par l'intermédiaire de ses groupes de discussion, pour s'assurer que son projet de logement proposé refléterait les besoins et désirs de ce groupe de personnes.

Elle a établi les critères suivants pour les participants aux ateliers :

- il doit s'agir de réfugiés africains nouvellement arrivés;
- il doivent actuellement vivre dans des logements sans but lucratif subventionnés.

Le sexe était également un critère important dans le choix des participants. Le but du CANACT était d'établir un équilibre entre les répondants de sexe masculin et de sexe féminin, en favorisant quelque peu la représentation des femmes si cela était possible. Dans une famille africaine traditionnelle, les soins du ménage incombent à la mère et l'entretien de routine, au père. La mère et le père règlent ensemble les conflits et prennent conjointement les décisions importantes du ménage.

Le CANACT a également décidé de limiter le nombre de participants à chaque atelier à quatre à six personnes. Premièrement, le Centre se disait qu'il serait plus facile de trouver un lieu de rencontre pour de petits groupes. Deuxièmement, il craignait que les réunions de groupes plus nombreux piétinent si plusieurs participants avaient besoin d'aide pour lire et écrire en anglais ou pour la traduction.

En fin de compte, le CANACT a organisé cinq ateliers à cinq endroits différents. Parmi les 25 personnes qui y ont assisté, 17 étaient des hommes et huit, des femmes, dont quelques-unes avec des enfants. Certains répondants étaient mariés, mais les conjoints n'étaient pas présents. Dans chaque cas, les conjoints étaient dans l'ancien pays et attendaient la réunion de la famille.

3.3 Apport communautaire

En général, le service du logement de la ville de Toronto travaille en étroite collaboration avec les groupes communautaires pour régler des problèmes de logement particuliers. Le projet du CANACT correspondait bien au désir du service de s'attaquer aux problèmes relevés dans l'étude de 1992 sur le logement des réfugiés. De façon précise, la ville voulait trouver des façons de répondre au besoin de logements plus grands à mesure que les familles de réfugiés s'agrandissaient par suite de la réunion de leurs membres, sans que les ménages soient contraints de se déraciner et d'emménager dans un nouveau logement.

Bien que la ville n'ait pas financièrement appuyé l'élaboration du projet du CANACT, l'apport de la municipalité a effectivement aidé à lui donner une orientation. La liaison générale entre le CANACT et l'administration municipale se faisait par l'intermédiaire du groupe de travail de la ville sur le logement des réfugiés Il regroupe des fonctionnaires municipaux et des représentants de groupes de développement communautaire et a pour mandat de faire des recommandations à la municipalité concernant le logement des réfugiés et les questions d'établissement.

Un sous-comité du groupe de travail a travaillé en étroite collaboration avec le CANACT au fur et à mesure que le projet se développait, en lui donnant des conseils tactiques, en examinant les propositions et, de façon générale, en donnant son avis sur les idées présentées.

4.0 INITIATIVES DE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION ET LEUR IMPACT SUR LE COÛT, LE CHOIX ET LA QUALITÉ DES LOGEMENTS

Puisque les logements imaginés par le CANACT n'ont jamais été construits, il est impossible de savoir quel aurait été leur impact réel sur le choix et le coût du logement pour les réfugiés.

Toutefois, en examinant les directives conceptuelles, on peut supposer que les logements construits en conformité avec ces directives auraient définitivement augmenté le choix des logements offerts aux réfugiés africains. À l'heure actuelle, ils ont très peu de choix en raison de leurs propres limitations au niveau du revenu ainsi que du manque de logements qui tiennent compte de leurs besoins familiaux et culturels.

Le CANACT appuyait un modèle de propriété collective qui offrait la possibilité de régler le problème d'abordabilité. Les coopératives d'habitation à capitalisation, dont le nombre a beaucoup augmenté au Canada pendant les années 1990, permettent aux familles à revenu modeste d'accéder à la propriété sur les marchés où le coût du logement est élevé. Les coopératives à capitalisation sont des coopératives permanentes entièrement ou partiellement financées à même la mise de fonds des membres. Puisqu'il aurait été difficile d'obtenir de l'argent comptant pour les mises de fonds, il est évident que le projet du CANACT aurait eu besoin d'une aide financière quelconque du gouvernement ou de l'établissement de partenariats qui auraient maintenu les frais de logement mensuels à des niveaux que les réfugiés auraient eu les moyens de payer.

L'idée de verser une partie des paiements de logement mensuels dans un compte renouvelable qui aurait pu être utilisé pour financer de nouveaux ensembles de logements abordables pour les réfugiés avait également connu du succès chez d'autres parrains de logement.

Élimination des restrictions de zonage

Le terrain dans le quartier du centre-ville délimité par les rues King et Parliament sur lequel le CANACT aurait voulu réaliser son projet est devenu une zone admissible à une utilisation résidentielle lorsque la ville de Toronto a supprimé les restrictions limitant l'aménagement aux utilisations commerciales et industrielles seulement dans deux zones distinctes de la ville. La ville avait pour but d'encourager la conversion de ces propriétés à un usage résidentiel.

Le rapport sur le projet du CANACT a fait remarquer qu'une initiative municipale comme celle-là augmente la faisabilité des projets de logement destinés aux personnes qui ont besoin de transports en commun et d'autres commodités offertes dans les centres-villes. En plus de créer des terrains supplémentaires pour les usages résidentiels, elle épargne aux parrains de projets l'obligation de demander une modification du zonage du terrain, ce qui prend beaucoup de temps et qui peut présenter des risques (syndrome PDMC).

4.1 Questions relatives à la réglementation

Lorsque David Spence et Susan Brideweser du service du logement de la ville de Toronto ont examiné les conséquences que les directives conceptuelles du CANACT auraient eu sur les règlements de zonage, ils ont relevé des questions que d'autres municipalités canadiennes pourraient avoir à régler si elles entreprenaient de produire des logements pour les réfugiés. Comme les règlements de zonage et de construction sont semblables partout au Canada, l'examen effectué par la ville de Toronto est pertinent pour d'autres territoires.

Cet examen n'a pas entraîné de changements immédiats de la réglementation à Toronto. Tout besoin éventuel de tels changements a été supplanté par la tâche d'harmoniser tous les différents règlements d'aménagement des municipalités qui ont fusionné pour former la mégapole de Toronto. Quoiqu'il en soit, M. Isaias n'a jamais cru qu'il serait nécessaire de réviser les règlements de zonage. En fait, le CANACT voulait éviter ce résultat si cela était possible.

On peut supposer que les ensembles de logements pour les réfugiés dans d'autres municipalités auraient des caractéristiques semblables à celui qui était proposé pour Toronto. Il faudrait qu'ils :

- soient assortis d'un loyer abordable et n'excluent pas la possibilité de l'accession à la propriété dans l'avenir;
- soient gérés par les locataires;
- soient adaptables aux changements de la taille de la famille;
- permettent aux résidents de travailler à la maison ou dans le même immeuble;
- soient intégrés dans la structure de la ville (pour ne pas créer de ghettos);
- utilisent des immeubles existants plutôt que de recourir à la construction neuve;
- soient situés sur d'importants parcours de transports en commun;
- favorisent le développement communautaire.

4.1.1 Usages permis

Pour qu'il soit possible d'aménager des logements ayant ces caractéristiques, d'autres municipalités auraient besoin de catégories d'usages résidentiels permis semblables à celles qu'ont relevées M. Spence et M^me^ Brideweser. Il s'agit des catégories suivantes :

- Lieux de vie et de travail. Les logements de ce genre pourraient bien convenir le mieux parce qu'un logement peut également servir de lieu de travail des personnes qui y habitent. Les personnes qui habitent ailleurs ne peuvent pas y travailler.
- Les studios d'artistes servant de lieu de vie et de travail pourraient également convenir. À Toronto, on les définit comme un appartement où l'on trouve un studio ainsi qu'une aire habitable ne comprenant pas plus d'une pièce habitable.
- Les immeubles d'appartements, les maisons transformées, les logements transformés et les maisons de chambres pourraient également convenir s'ils sont situés dans une zone où les usages non résidentiels sont permis dans les bâtiments.

4.1.2 Immeubles convenables

Les petits immeubles à bureaux ou pour commerces de détail dans les districts où le zonage permet les combinaisons d'utilisations résidentielles et commerciales pourraient convenir le mieux pour les ensembles de logements adaptables destinés aux réfugiés. Comme beaucoup d'immeubles à bureaux ont une ossature d'acier solide, il serait possible d'y aménager des logements adaptables puisque les murs intérieurs ne sont pas porteurs. La conversion d'immeubles à bureaux ou pour commerces de détail à une utilisation résidentielle pourrait n'exiger que de légers changements de zonage. À Toronto et ailleurs, par exemple, le règlement de zonage exige que les fenêtres principales des maisons aient un certain recul par rapport à la ligne de lot. Cette exigence ne s'applique pas aux bureaux ni aux commerces.

Les immeubles industriels présentent des possibilités s'ils sont situés dans des régions où le zonage encourage une transition d'une

utilisation industrielle à un usage résidentiel. Toutefois, la transformation d'immeubles industriels en logements présente certains inconvénients. Un grand nombre de ces immeubles s'étendent d'une ligne de lot à l'autre, de sorte qu'il n'y a pas ou presque pas d'espace autour d'eux. Il peut aussi être extrêmement coûteux et techniquement difficile de les transformer de manière à ce qu'ils répondent aux normes résidentielles, notamment s'il y a de la contamination environnementale.

Les maisons individuelles qui ont été transformées en collectifs peuvent aussi offrir certaines possibilités de transformation en logements adaptables pour les réfugiés. Toutefois, puisqu'elles ont des murs porteurs, la capacité de réaménager l'intérieur peut être limitée. En plus, la modification du nombre de logements ou de pièces dans des immeubles de ce genre peut nécessiter des dérogations mineures au zonage ou même une modification du zonage. En plus, il peut y avoir des restrictions sur le travail à domicile dans les zones réservées aux maisons individuelles.

Annexe

ANNEXE A

Le texte qui suit est un extrait du rapport de la ville de Toronto découlant d'un examen du règlement de zonage 438-86 et de ses conséquences pour divers types de logements destinés aux réfugiés. Le rapport a été préparé par David Spence et Susan Brideweser, du service du logement de la ville de Toronto, en 1995 et a été mis à jour en 1996. La totalité du rapport sur le règlement a été publiée dans le rapport sur ce projet, intitulé *Housing Choice and Adaptability for African Refugees Project.*

Contexte

Cet examen des conséquences du règlement de zonage se fonde sur l'hypothèse que les diverses formes de logement pour les réfugiés envisagées en vertu du programme ACT ont plusieurs caractéristiques en commun qui les distinguent. Il est entendu que l'ensemble de logements proposé devrait :

- être un ensemble locatif abordable (pour lequel on pourrait envisager un modèle de mise de fonds ou de propriété dans l'avenir);
- être géré par les locataires et comprendre une combinaison d'un nombre fixe de logements locatifs et de logements de propriétaires-occupants;
- être adaptable (en fonction des changements à court terme dans la vie et la situation des réfugiés et des nouveaux arrivants);
- permettre aux résidents de travailler à la maison ou dans le même immeuble;
- être intégré dans la structure de la ville (éviter les zones de concentration de logements sociaux);
- utiliser les immeubles existants plutôt que de recourir à la construction;
- être situé dans un contexte urbain plutôt que suburbain (densification des rues principales et aménagement intercalaire);
- être situé sur des parcours importants des transports en commun (métro et autobus);
- favoriser le bon voisinage et le développement communautaire.

Cette évaluation se fonde sur le nouveau règlement de zonage consolidé 438-86 de la ville qui a été adopté par le Conseil municipal en 1993. Dans les quelques cas où une partie du règlement de zonage a fait l'objet d'un appel devant la Commission des affaires municipales de l'Ontario et n'a pas encore été approuvée, nous avons tenu compte des sections pertinentes du nouveau et de l'ancien règlements. En cas de conflit entre les deux, les dispositions les plus restrictives ont été retenues.

Districts de zonage et utilisations permises

Les divers types de locaux d'habitation qui pourraient convenir à l'ensemble de logements proposé pour les réfugiés sont définis à l'annexe A. Une partie de ces «catégories d'utilisations» résidentielles permettent qu'un logement serve pour divers types de travail, alors que d'autres exigent que les utilisations résidentielles et non résidentielles soient physiquement séparées dans le même immeuble ou dans des immeubles différents.

Les ***logements combinant des lieux de vie et de travail*** pourraient, dans ce cas, constituer la forme de logement la plus appropriée. Il s'agit de logements qui servent également pour le travail, à condition que seul le résident ou les résidents de ces logements y travaillent. Les personnes qui habitent ailleurs ne peuvent pas travailler dans ces logements.

Un logement servant de lieu de vie et de travail est une utilisation résidentielle permise dans les zones CR et MCR des districts à usages mixtes,

à condition que le lieu de travail soit restreint à un bureau, un atelier, un studio, un établissement de soins personnels ou une boutique de tailleur.

En plus, les ***pièces servant de logement dans un immeuble*** ou les ***logements dans un immeuble*** qui servent à d'autres fins non résidentielles sont également permis dans les zones CR et MCR. Selon les deux définitions ci-dessus, il faudrait que les utilisations dans chaque local soient exclusivement résidentielles ou non résidentielles, mais les deux types d'utilisations pourraient être regroupés dans le même immeuble.

Les ***studios d'artistes servant de lieu de vie et de travail*** pourraient aussi être un type de logement convenable en vertu du programme ACT. Un tel lieu de vie et de travail regroupe une aire servant de studio pour la production d'art et une aire servant de logement ne contenant pas plus d'une pièce habitable. Dans les cas de ce genre, le propriétaire doit signer un accord sur le logement social pour s'assurer que les locaux servant de lieu de vie et de travail sont fournis en vertu d'un programme de logement social.

Les studios de ce genre sont également permis dans les zones CR et MCR des districts à usages mixtes, ainsi que dans les zones I1 et IC des districts industriels.

Il serait possible de satisfaire aux critères relatifs au logement social puisque l'ensemble pour les réfugiés sera produit grâce au financement de boulotOntario Logement. Toutefois, le principal inconvénient est le fait que l'aire habitable permise de chaque studio d'artiste servant de lieu de vie et de travail se limite à une seule pièce. Cette exigence élimine presque totalement la possibilité d'adapter l'espace résidentiel pour répondre aux besoins des ménages qui changent avec le temps.

On pourrait envisager d'autres utilisations résidentielles, comme les ***immeubles d'appartements, les maisons transformées, les logements et maisons de chambres transformés*** ainsi que ***les maisons de chambres*** lorsqu'il s'agit de choisir une propriété à acquérir et à rénover en vertu du programme ACT. Bien qu'elles soient surtout permises dans les districts résidentiels, la plupart de ces utilisations sont également permises dans les districts à usages mixtes.

Un des principaux inconvénients des quatre utilisations ci-dessus, c'est qu'elles ne sont pas, à l'heure actuelle, autorisées dans un immeuble qui sert à des fins non résidentielles si cet immeuble est situé dans un district résidentiel. Toutefois, dans une zone CR, n'importe quelle de ces utilisations pourrait être combinée à une utilisation non résidentielle dans le même immeuble.

Il convient toutefois de mentionner que le personnel du service de la planification et du développement a préparé un rapport (et que l'avocat de la ville a rédigé un règlement), approuvé en novembre 1995, qui permettrait certains types de travail à domicile dans n'importe quel logement situé dans un district résidentiel (et possiblement dans les districts à usages mixtes). La ville attend actuellement une audience de la Commission des affaires municipales de l'Ontario pour déterminer si un appel interjeté contre ce règlement sera accueilli.

Il se peut que les types d'emplois à domicile soient limités aux bureaux, aux bureaux de consultation, aux médecins ou à d'autres professionnels de la santé, aux studios d'artistes, aux professeurs de musique ou de danse, aux barbiers, aux coiffeurs ou esthéticiens, aux couturiers ou tailleurs ou au travail artisanal à domicile. Il est également probable qu'on

imposerait des restrictions à la superficie de plancher maximale qui pourrait servir pour le travail, la vente de biens ainsi que sur le nombre de personnes servies en même temps. Il est également probable que dans la plupart des cas, seules les personnes habitant dans le logement soient autorisées à y travailler.

L'annexe B montre, sous forme graphique, les diverses utilisations résidentielles et non résidentielles qui sont permises dans différents districts de la ville.

Observations sur le type de structure

Il se pourrait que les petits immeubles à bureaux ou pour commerces de détail dans les districts CR ou MCR offrent le plus de possibilités pour la réalisation d'un ensemble de logements adaptables pour les réfugiés. Tel qu'indiqué ci-dessus, le règlement de zonage offre déjà une latitude considérable pour combiner les utilisations résidentielles et non résidentielles dans les catégories des locaux servant de lieu de vie et de travail ou des logements ou pièces habitables dans un immeuble.

Comme beaucoup d'immeubles à bureaux ont une charpente d'acier solide, ils se prêteraient bien à un plan d'étage souple. Comme les cloisons intérieures ne serviraient pas de murs porteurs, il est probable qu'on pourrait les déplacer sans beaucoup d'effort (p. ex., au moyen de rails dans les planchers).

En plus, comme le montre l'intérêt récent que l'on a manifesté pour la conversion d'immeubles à bureaux inoccupés en logements en copropriété dans toute la ville, il pourrait ne pas être difficile d'adapter les bureaux pour qu'ils répondent aux normes résidentielles (p. ex., stationnement, éclairage, intimité). Toutefois, le règlement de zonage exige que les fenêtres principales des logements aient un certain recul par rapport à la ligne de lot. Lorsque la proposition ne répond pas aux critères du règlement de zonage de la ville, on pourrait assurer la conformité au moyen de dérogations mineures plutôt qu'en recourant au processus de rezonage, qui est plus complexe et plus long.

L'emplacement pourrait être un inconvénient, étant donné que les immeubles à bureaux pourraient être situés loin des quartiers établis et des services communautaires.

Les immeubles industriels présentent certaines possibilités pour les ensembles de logements destinés aux réfugiés. La ville commence à encourager l'aménagement de certains logements accessoires dans les zones industrielles, comme en témoigne l'introduction récente de la disposition sur le studio d'artiste servant de lieu de vie et de travail dans le règlement de zonage. En plus, la ville examine la possibilité d'autoriser des types limités d'utilisations résidentielles dans d'autres zones industrielles (p. ex., King et Parliament, King et Spadina et Niagara et Parkdale). Toutefois, à l'heure actuelle, seuls les studios d'artistes servant de lieu de vie et de travail sont permis.

Un autre inconvénient important découle du fait que les immeubles industriels se prêtent moins bien aux utilisations résidentielles. Un grand nombre de ces immeubles occupent toute la superficie du lot, d'une ligne à l'autre, de sorte qu'ils n'offrent pas ou presque pas d'espaces ouverts. La modification de certains de ces immeubles pour qu'ils respectent les normes résidentielles pourrait être coûteuse et techniquement difficile. Les contraintes environnementales pourraient s'avérer un obstacle important à la conversion des immeubles industriels.

Les maisons individuelles qui ont été transformées en collectifs ou en maisons de chambres, les multiplex et les immeubles d'appartements présentent aussi certaines possibilités pour l'aménagement de logements adaptables pour les réfugiés. Toutefois, il pourrait s'avérer plus difficile de changer l'emplacement des cloisons intérieures dans ces immeubles, étant donné que beaucoup d'entre elles pourraient être des murs porteurs. En plus, toute modification future du nombre de logements ou de pièces, découlant d'un changement des ménages, pourrait nécessiter l'approbation de dérogations mineures par le Comité des dérogations, ou même une modification du zonage.

Dans ce cas aussi, le travail à domicile n'est pas permis dans les zones résidentielles. Toutefois, si la proposition sur le travail à domicile était adoptée, les structures résidentielles deviendraient plus souhaitables pour le type proposé de logement destiné aux réfugiés.